



一橋大学機関リポジトリ

HERMES-IR

Title	環境費用の負担問題と環境基金：国際油濁補償基金の分析を中心に
Author(s)	寺西，俊一；大島，堅一；除本，理史
Citation	
Issue Date	1998-09
Type	Technical Report
Text Version	
URL	http://hdl.handle.net/10086/17036
Right	

No. 1998-06

環境費用の負担問題と環境基金
国際油濁補償基金の分析を中心に

寺西俊一^{*}・大島堅一^{**}・除本理史^{***}

1998 年 9 月 14 日

Environmental Cost Allocation Problems and Environmental Funds:

A Case Study of International Oil Pollution Compensation Funds

Shun'ichi TERANISHI, Ken'ichi OSHIMA, and Masafumi YOKEMOTO

14 September, 1998

^{*} 一橋大学大学院経済学研究科教授

^{**} 高崎経済大学経済学部専任講師

^{***} 一橋大学大学院経済学研究科博士課程

1 はじめに

21 世紀を間近にひかえ、公害・環境問題は、領域の拡大、質の変化、空間的・時間的規模の拡大という局面を迎え、ますます多様化・深刻化しているⁱ。それに伴い、環境問題に関連して発生する様々な費用(以下、環境費用という)がかつてなく増大しており、それをどのようなルール、制度の下で負担していくのかという問題が急速に時代の焦点となってきたⁱⁱ。

増大する環境費用とその負担問題の発生・顕在化を直接の契機として、現在、各種の基金システムが環境費用の負担制度として注目を集め、その数を増やしつつある。代表的事例としては、オゾン層保護のための多国間基金、アメリカのスーパーファンドや連邦核廃棄物基金、日本の産廃処理基金などを挙げることができる。環境費用に関わるこれらの基金システムは、従来から経済学の分析対象となってきた保険や財政といった費用負担制度とは性格を異にしている。また、従来の環境経済学においては、これらの各種基金システムに対応する理論的枠組みが存在していない。そこで、本稿では、さしあたってこれらの基金システムを「環境基金」という新たなカテゴリーでとらえることにしたい。

本稿の課題は、これら各種の環境基金において、どのような部類の環境費用が、どのような費用負担原則に基づいて負担されているのかを考察することにある。そのために、本稿では、国際油濁補償基金(International Oil Pollution Compensation Funds)を中心に分析をすすめる。その理由は、同基金が、タンカーからの流出油による油濁損害の賠償・補償制度として設立されて以来、約 20 年を経た最も長い歴史を持つ環境基金の一つだからであり、さらに、当初から国際的な環境問題に対処するものとして設立されており、今日のグローバルな環境問題の解決に向けて費用負担制度を構築しようとする上で、重要な示唆を与えうると考えるからである。

2 油濁問題と国際油濁補償基金

2.1 国際的油濁損害賠償・補償制度が成立した背景

タンカーからの油濁事故被害に対する補償は、アメリカのように独自の補償体制をもつ国ⁱⁱⁱと、国際条約という共通の枠組みで対処する国々とに大きく 2 つに分かれる。日本・ヨーロッパ諸国をはじめとして多くの海洋国は後者に属している。

国際的油濁損害賠償・補償制度(2.2.1 で述べる ~ の条約に基づく)がとられるようになった理由は、タンカー油濁事故が、原因者や被害者の国籍、事故発生地域・被害地域等が単一国内にとどまらないという国際的性格をもっているからにほかならない。

1967 年 3 月に起きたトリー・キャニオン号の座礁事故が、国際的油濁損害賠償・補償制度を創設する契機となった。トリー・キャニオン号は、ペルシャ湾のメナ・アル・アマディからクウェート産原油 11 万 9328 トンを積載し、イギリスのミルフォード・ヘブンに向けて航行していたが、イギリス南西端のランズエンド沖で座礁し、流出油はイギリス及びフランスの沿岸部に漂着して、ホテルの予約キャンセル等の経済的損失や、海鳥を含む生態系へのダメージなど、多大な被害をもたらした。これにより、イギリスで約 600 万ポンド、フランスで約 290 万ポンドのほか、イギ

リス政府による油濁防除措置費用約 160 万ポンド（油処理剤 51 万 5000 ポンド、軍隊出動経費 81 万ポンド等）などの油濁損害が発生した^{iv}。なお、事故発生後、イギリス政府は、船内に残留する油 4 万トン焼却するため、2 日間にわたり爆撃を行っている。

このトリー・キャニオン号事件においては、事件に関与する主体が、次のように多国間にわたっていた。事故発生地点は、イギリス南西端のランズエンド沖公海、被害地域はイギリス及びフランスの沿岸部であった（図参照）。トリー・キャニオン号の船籍はリベリアで、船主はバミューダ島のバラクーダ・タンカー社、さらにアメリカのユニオン・オイル社が本船を裸用船しており、船長・乗組員はイタリア国籍であった。また、事故が発生した航海は、イギリスのプリティッシュ・ペトロリアム社が航海用船していたものであった^v。

図 トリー・キャニオン号の座礁地点と被害地域

このように同事件の関与主体は多国間にわたったため、補償問題は極めて複雑な様相を呈した。すなわち、「第1に、用船関係が複雑な便宜置籍船であるため、賠償責任があるとしても、だれにあるのが問題であり、第2には、公海で座礁した外国船に対してどの国の法によって求償するかの問題があり、むしろ、事前には通告だけで協議も承諾もなしに行った爆撃措置について、逆に賠償責任を負わされとの見解が有力であった。また第3に、かりに英法で争うとした場合、損害の原因となった本船〔トリー・キャニオン号・・・筆者注〕の過失を立証する義務があり、それが容易なことではないし、さらに第4として、船主に責任があるとされても英法での船主責任制限を適用すれば、本船の場合約125万ポンドに制限されて両国の損害をはるかに下廻ることや、第5に、英国ではタンカーの座礁による油濁損害について、本船には賠償責任はないとの判例（1954年インバプール号事件）があって勝訴の可能性は少ないと見られていた。」^{vi}

以上のように、当時の法制度の下では、タンカー事故による油濁損害の賠償がスムーズになされないことが明らかとなり、従って、まずタンカー事故における油濁損害に関する民事責任のあり方を明確にすることが必要となった。これは、油濁民事責任条約（1969年）で明確に規定された。同条約では、油濁損害の賠償責任はタンカー船主にあり、無過失責任主義がとられた。また同時に船主の責任制限制度があり、賠償額を一定額に制限できることとされている。

船主の責任限度額は、トリー・キャニオン号事故と同程度の被害に対しては十分ではなかった。したがって、適切な被害救済を行うためには、民事責任の範囲を超える被害補償制度を構築することが必要となり、そのような制度として、国際油濁補償基金が、油濁補償基金条約（1971年）に基づいて設立されたのである。

2.2 国際的油濁損害賠償・補償制度の概要

2.2.1 関連条約

国際的油濁損害賠償・補償制度は、以下の条約に基づいている。

1969年の「油による汚染損害についての民事責任に関する国際条約」（International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, 1969: 油濁民事責任条約、以下69CLCと略称する。）（1975年6月19日発効）

1971年の「油による汚染損害の補償のための国際基金の設立に関する国際条約」（International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage, 1971: 油濁補償基金条約。以下、71FCと略称する。）（1978年10月16日発効）

1992年の議定書によるの改正条約（以下、92CLCと略称する。）（1996年5月30日発効）

1992年の議定書によるの改正条約（以下、92FCと略称する。）（1996年5月30日発効）

このうち、民事責任に関する国際条約(69CLC/92CLC)は、船舶からの貨物としての油の流出によって生じた油濁損害^{vii}について、船主の無過失責任、責任限度額、責任保険契約の締結義務などを取り決めている。すなわち、事故が船主の過失によるものでなくても、船主に対し油濁損害の賠償責任を課すとともに、事故が船主の故意または過失によるものでなければ、船主は責任額

を制限することができる。また、船主責任の履行を確保するため、責任限度額を保険額とする保険契約の締結等を義務づけている。

一方、油濁補償基金条約(71FC/92FC)は、船主の責任限度額を超えた被害額について、国際油濁補償基金を設立し、タンカーから油を受け取った荷主からの拠出金によって補償を行うことを取り決めている。国際油濁補償基金には、71FCに基づくもの（以下、71年基金と呼ぶ）と92FCに基づくもの（以下、92年基金と呼ぶ）との2つがある（この2つを合わせて国際油濁補償基金と呼ぶこととする）。

2.2.2 賠償・補償額の算定 ナホトカ号事故の事例

以上の条約に基づいて、船主の責任限度額と国際油濁補償基金からの賠償・補償額とがどのように決められるのかを、ロシア船籍タンカー・ナホトカ号の事故（1997年1月2日、島根県沖）を例にとり具体的に示すことにしたい（表1参照）。

表1 ナホトカ号事故における賠償・補償額の算定方法

船主による補償	$(11944 \times 133\text{SDR}) - (11944 \times 33\text{SDR}) = \text{約}119\text{万SDR} = \text{約}2\text{億円}$ 69CLCによる責任額 - 71年基金からの補填額
71年基金による補償	$6000\text{万SDR} - 119\text{万SDR} = 5881\text{万SDR} = \text{約}100\text{億円}$
92年基金による補償	$13500\text{万SDR} - 6000\text{万SDR} = 7500\text{万SDR} = \text{約}128\text{億円}$
合計	約230億円

上記の条約体制の下では、被害を引き起こしたタンカーの船籍国及び被害を被った国がどの条約に加盟しているかによって、賠償・補償額の算定の仕方が異なる。ナホトカ号事故の場合は以下のようになっていた。

事故を起こした船舶の旗国 = ロシア：69CLC/71FC のみの批准国

被害国 = 日本：69CLC/71FC 及び 92CLC/92FC 批准国

この場合、ナホトカ号船主はロシア国籍であるため、まず69CLCが定める船主責任を負うこととなり、それでも足りなかった場合、被害者は71FC,92FCによる補償を受けることになる。

船主による損害賠償

ナホトカ号船主の責任については、まず船主の故意・過失の有無によって2つの組み合わせがある。

故意・過失が無いと判断された場合、船主の責任は69CLCの定めるところにより、賠償責任を一定の計算方法で算定される額に制限できる。すなわち、タンカーの条約トン = 11,944 トンに133SDR（SDRはIMFの特別引出権）を乗じた金額、約159万SDR 2億7000万円（1SDR = 170円としている。以下、SDRの円への換算はすべてこのレートを用いる）が船主の責任限度額となる。CLCでは被害者に対する賠償が確実になされるようにするために、船主に責任限度額をカバーする保障契約の締結を義務づけており、通常、船主はPI保険（後述）に加入して事故の責任を担保している。ナホトカ号事件の場合もPI保険より支払われることになる。ただし、ロシアは

71FC の締約国なので、71 年基金からナホトカ船主に対し、トン数 $11,944 \times 33\text{SDR}$ 39 万 SDR が補填されることになる。

故意・過失有りと判断された場合は、船主は無限責任を負う。この場合、PI 保険の限度額（一般に 5 億ドル）までは同保険でカバーされ（故意の場合を除く）、それを超過する分は船主の自己負担となる。

国際油濁補償基金による補償

補償額が 69CLC の船主の責任限度額を超えると、71FC 加盟国の石油会社等が拠出する 71 年基金が、船主の負担額を含めて最大 6000 万 SDR まで補償することとなる。

さらに、71FC に基づく補償でも不足する場合、92FC の加盟国の石油会社等が拠出する 92 年基金が前述の金額（6000 万 SDR）を含めて 1.35 億 SDR 230 億円まで補償する。

2.3 国際的油濁損害賠償・補償制度における費用負担のあり方

2.3.1 船主による費用負担

前述のように、69CLC/92CLC は、船主に対し責任限度額をカバーする保障契約を締結することを義務づけている。

ほぼすべてのタンカー船主は、PI 保険^{viii}に加入し自己責任を担保している。PI 保険とは船主責任相互保険の略で、船主等が集まり組合を組織し保険料を出し合い、船主の賠償責任をカバーしている。そのような組合は世界的に多数あり、日本のものを含む 18 の組合は互いにリスクを分かち合っている。油濁損害の填補限度額は 5 億ドルとされ、各組合は 500 万ドルまでの損害は当該組合で支払い、それを超える分は一般の民間保険会社（ロイズを含む）に保険をかけている。それでもまかなえない場合は、組合員から別途追加保険料を徴収して支払いに充てる（逆に、剰余金があれば組合員に還元される）。

従って、PI 保険は民間の保険に類似しているものの、(1)民間保険においては確定保険料方式が主流で、通常、保険料の追徴・返還はないこと、(2)PI 保険は組合員が相互に扶助する形態をとり、営利を目的としていないこと、等の点で異なっている。

2.3.2 国際油濁補償基金による費用負担

国際油濁補償基金は、タンカー事故により油濁損害が発生した場合、69CLC/92CLC で定められている船主の責任限度額を超える損害について被害者救済を行うものであり、その財源は、71FC/92FC 加盟国の港または受入施設において年間 15 万トン以上の海上輸送された石油（拠出油）を受け取った者（通常は石油会社）からの拠出金である。71 年基金においては、当初拠出金 (initial contributions) と年次拠出金 (annual contributions) の 2 種類の拠出金が徴収される。前者は、ある国が 71 年基金加盟国になった時に支払われ、当該国で 71FC が発効した年の前年に受け取られた拠出油 1 トンにつき 0.003145 SDR である。後者は、翌年予想される補償の支払い、運営費用等をまかなうためのものである。92 年基金においては、拠出金は年次拠出金のみである。なお、1996

年 6 月の国際油濁補償基金の総会は、71 年基金と 92 年基金に、拠出金の分割請求制度を導入した。これは、総会が決定する年次拠出金総額より低い一定額を、次の年の 2 月 1 日までに徴収し、必要に応じて、残り全額あるいはその一部を追加請求できる制度である^{ix}。

国際油濁補償基金は、一般基金(General Fund)と重大事故基金(Major Claims Fund)とが、それぞれ別にプールされる。一般基金は、国際油濁補償基金事務局の運営費と、ある事故に対する国際基金の負担額が 100 万 SDR (92 年基金の場合は 400 万 SDR) までの補償支払いに充てるもので、徴収を決定する(通常、毎年 10 月頃開催される基金総会で行われる)際の全加盟国の拠出義務者が前暦年度の拠出油量に応じて負担する。重大事故基金の場合は、ある事故に対する基金の負担額が 100 万 SDR (92 年基金の場合は 400 万 SDR) を超える場合、当該事故の発生日の加盟国の拠出義務者が当該事故の前暦年度の拠出油量に応じて負担する^x。

71 年基金と 92 年基金の 1997 年年次拠出金(1997 年 10 月の総会で決定)は、表 2 のようになっている。

表 2 国際油濁補償基金の 1997 年年次拠出金

71年基金

第1次徴収

徴収額(万ポンド)	拠出油の受取量 適用の年	拠出油1トンあたりの 徴収額(ポンド)
一般基金 (払い戻し) -200	1996	-0.0016356
Sea Prince/ Yeo Myung/ Yuil 1号 重大事故基金 300	1994	0.0025025
ナホトカ号 重大事故基金 3000	1996	0.0246100
Nissos Amorgos 重大事故基金 200	1996	0.0016348
Osung 3号 重大事故基金 200	1996	0.0016348
宣洋丸 重大事故基金 (払い戻し) -280	1994	-0.0023357

(表2 続き)

71年基金

第2次徴収

1998年後半に徴収されうる 最大額 (万ポンド)	抛出油の受取量 適用の年
Sea Prince/ Yeo Myung/ Yuil 1号 重大事故基金	1100 1994
ナホトカ号 重大事故基金	500 1996
Nissos Amorgos 重大事故基金	300 1996
Osung 3号 重大事故基金	800 1996

92年基金

第1次徴収

徴収額 (万ポンド)	抛出油の受取量 適用の年	抛出油1トンあたりの 徴収額 (ポンド)
一般基金	600 1996	0.0088365
Osung 3号 重大事故基金	350 1996	0.0052553

第2次徴収

1998年後半に徴収されうる 最大額 (万ポンド)	抛出油の受取量 適用の年
ナホトカ号 重大事故基金	3000 1996

出所: International Oil Pollution Compensation Funds, *Annual Report 1997*, London: International Oil Pollution Compensation Funds, n.d., pp.32-33.

3 環境基金における環境費用の負担原則

国際油濁補償基金を中心とする検討

3.1 環境費用の諸類型と環境基金

本稿の課題は、環境基金において、どのような部類の環境費用が、どのような費用負担原則に基づいて負担されているのかを考察することであった。ここでは、上述の国際油濁補償基金を中心に、その他の基金も例にとりつつ、どのような部類の環境費用が負担されているのかについて検討する。

まず、環境基金を環境費用の負担制度としてとらえた場合、対象となる環境費用にはどのような類型があるのでしょうか。ここでは、さしあたって、ネガティブな意味合いでの諸費用とポジ

ティブな意味合いでの諸費用という 2 類型に、環境費用を分類しておく^{xi}。前者は、何らかの環境破壊によってもたらされる様々な環境被害に起因する後始末的な“諸費用”、環境破壊に関連する諸費用であり、費用部類としては被害補償費用・被害修復費用・被害緩和費用・被害取引費用・被害行政費用等があげられる。他方、後者は、環境保全に関連する“環境配慮の経費”、環境保全に関連する諸費用であり、費用部類としては被害予防費用等があげられる。

国際油濁補償基金の対象とする油濁損害は、すでに注記したように、69CLC で次のように規定されている。すなわち、油濁損害〔条文では「汚染損害」(pollution damage)〕とは「油を輸送している船舶からの油の流出又は排出（その場所のいかんを問わない。）による汚染によってその船舶の外部において生ずる損失又は損害をいい、防止措置の費用及び防止措置によって生ずる損失又は損害を含む」（1 条 6 号）。ただし、防止措置とは「いずれかの者が汚染損害を防止し又は最小限にするため事故の発生後にとる相当の措置をいう」（1 条 7 号）。92CLC では、汚染損害に関して、環境悪化に対する賠償・補償については実際にとられる又はとられるべき合理的修復措置の費用に限る旨の但し書きが加わったが、いずれにせよ、油濁損害はネガティブな意味合いでの環境費用であることは間違いない。

アメリカのスーパーファンドについてはどうであろうか。アメリカでは、「包括的環境対処・補償・責任法」(Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act: CERCLA)(1980 年制定。1986 年改正)に基づいて、スーパーファンドと呼ばれる基金を設け、汚染原因者が特定できないという性格をもつ土壤汚染に対処している。その財源は、特定の化学物質、石油及び石油製品の製造業者や輸入業者に賦課される原料税(feedstock tax)や、一般財源などである。スーパーファンドが対象とする環境費用は、有害廃棄物汚染地の浄化費用や、浄化作業に伴う様々な被害取引費用・被害行政費用等である。したがって、ネガティブな意味合いでの環境費用を対象としていることができる。

このように、国際油濁補償基金とスーパーファンドは、ともにネガティブな意味合いでの環境費用を負担するための制度である。ネガティブな意味合いでの環境費用の負担制度に関しては、1993 年に EC 委員会が発表した「環境損害の修復に関するグリーンペーパー」(Green Paper on Remedying Environmental Damage. 以下、グリーンペーパーと略)^{xii}が興味深い議論を行っている。グリーンペーパーは、国際油濁補償基金やスーパーファンドなどの基金システムを例としてあげつつ、環境被害(environmental damage)の修復費用（したがってネガティブな意味合いでの環境費用）を共同で負担する制度として、共同補償制度(joint compensation system)という概念を提起している。

グリーンペーパーの中心的な課題は、蓄積性汚染等による環境損害の修復費用をいかにして調達・負担すべきかということにある。その目的のために、グリーンペーパーは、PPP を実現していくための法的手段となってきた民事責任制度の利点・問題点等を整理し、さらに民事責任の適用が困難なケースにおける有力な補完手段として、共同補償制度の導入を検討している。共同補償制度という一種の環境費用負担制度は、環境基金を分析する上でも極めて重要な論点を提起している。

では、環境基金システムは共同補償制度と同じものなのであろうか。この場合、環境費用との関連で問題となるのは、環境基金も共同補償制度と同様、ネガティブな意味合いでの環境費用の

みの負担制度なのか、ということである。

この点について重要な示唆を与える事例として、三菱化学・デュポン・バイエルなど世界の化学会社約 4000 社が設立する基金をとりあげよう。これは、環境ホルモン・発ガン性物質・大気汚染等の 9 項目にわたり、化学製品の環境・健康への影響を中長期的に調査していくという目的のために、年間 2000 万ドル前後の拠出金をもとに設立されるものである（1998 年 10 月に詳細が詰められる予定）^{xiii}。この基金制度は、事業所等の単位で公害防止投資を行うといった汚染原因者による個別的対応を超えて環境費用を負担していくシステムではあるが、対象とする環境費用は後始末的な意味合いのものではなく、予防的意味合いの強いポジティブな環境費用である。

従って、この例にもみられるように、環境基金は、ネガティブな意味合いでの環境費用だけでなく、ポジティブな意味合いの環境費用にも対応する制度であると考えられ、グリーンペーパーの言う共同補償制度よりも広い概念であると考えられることができる。

グリーンペーパーにおける共同補償制度という用語は、ネガティブな意味合いでの環境費用を共同で補償しているという環境基金の機能的側面を表現したものである。ただし、グリーンペーパーでは、各種の環境基金における環境費用の負担原則について踏み込んだ分析がなされているわけではない。以下では、この費用負担原則について分析を行う。

3.2 環境基金における環境費用の負担原則

3.2.1 PPP のみでは負担しきれない環境費用の負担制度

国際油濁補償基金などの環境基金においては、環境費用の負担のあり方は、どのような原則に基づいていると考えられるであろうか。ここではこの点について考察を進めたい。

従来、環境費用の負担原則として中心的位置を担ってきたのは「汚染者負担の原則」(Polluter Pays Principle: PPP)^{xiv}である。油濁問題において PPP に対応しているのは CLC に基づく船主による賠償である。69CLC では、船主が賠償責任を負うということ、つまり原因者負担^{xv}の原則が明確にされたものの、無過失責任主義がとられたことと引き替えに、船主の責任制限制度が導入されている。その理由は、石油の海上輸送が環境汚染という問題を引き起こす可能性をもつ一方、現代の社会にとって不可欠な活動であるという側面ももっており、故意・過失の場合をのぞき船主に無限責任を負わせるのは合理的ではないと判断されたからである。

国際油濁補償基金は、船主の責任制限額を超えた部分について費用負担を行っている。つまり、船主が自らの責任限度額までの損害賠償を行うことを前提として、それを超える油濁損害の補償を基金によって行っているのである（したがって、船主が免責される場合は、国際油濁補償基金も基本的に補償義務を負わない）。

従って、国際油濁補償基金は、まず PPP 的な費用負担原則で被害補償を行うことを前提としながらも、それでは負担しきれない莫大な環境費用があるという現実に対応するために創設された制度であると考えられることができる。実際、ナホトカ号事故の場合、国際油濁補償基金による補償額の上限は、原因者たる船主の責任限度額をはるかに超えている。

同様のことはスーパーファンドの場合もみられる。スーパーファンドにおいては、汚染原因者

が特定できない場合等に費用支出がなされているのであり、国際油濁補償基金と同様に、PPPのみでは負担しきれない環境費用を賄っている。事実、CERCLA 制定以来 1986 年 7 月までに、スーパーファンドから支出された有害廃棄物汚染地の浄化費用のうち、汚染原因者等から償還された額は 5%程度にとどまり^{xvi}、残りは前述の原料税や一般財源などによって賄われている。

これらの基金が扱う環境費用は、PPPのみでは負担しきれない環境費用という点で共通している。国際油濁補償基金やスーパーファンドなどの環境基金が、そのような費用の負担制度として機能しているという点は注目すべきである。

ここで、「PPPのみでは負担しきれない」という点は、国際油濁補償基金とスーパーファンドでは、その意味合いが若干異なっている。国際油濁補償基金は法的責任をもつ船主が負担しきれない環境費用について負担する制度であるのに対し、スーパーファンドによる環境費用の負担は、汚染原因者に資力がないというケースだけでなく、汚染原因者がそもそも不明であるといったケースにも行われる。つまり、環境基金において「PPPのみでは負担しきれない」ということの意味には、大きく分けて、(1)環境費用が莫大であり原因者には負担能力がないこと、(2)原因者がそもそも不明であることの 2 通りがある。

3.2.2 応責原則

それでは、PPPのみでは負担しきれない費用を負担する制度としての環境基金は、どのような負担原則に基づく制度としてとらえることができるであろうか。

国際油濁補償基金における環境費用の負担原則は、従来の費用負担原則にあてはめるとすれば、油の海上輸送により利益を得ている石油会社等の荷主がコストを負担しているという意味で広い意味での「応益原則」と考えることもできるかもしれない^{xvii}。しかしながら、ナホトカ号事故の例で考えれば、流出した重油で利益を得るはずだった荷主の拠出金（荷主が年間 15 万トン以上の石油を受け取っていた場合は支払う義務がある）は、ナホトカ号事故の補償に充てられる基金の額に比してごく少額に過ぎないのであり、残りの大部分は日本の石油会社等を含むその他の拠出者によってまかなわれている。もちろん、これら大部分の拠出者はナホトカ号の重油からは何の利益も得ていない。この点を考慮すれば、単純な「応益原則」ととらえることはできないといっていよい。

環境基金における環境費用の負担原則を検討する上で重要なことは、国際油濁補償基金による費用負担が、汚染の直接的当事者によってではなく、法的責任を負わされていない石油会社等によってなされているという点である。国際油濁補償基金にみられる環境費用の負担は、公害問題の損害賠償においてそうであったように、ある汚染問題を共同で直接的に引き起こした主体がそれぞれの汚染寄与度に行うといったものではない。国際油濁補償基金においては、汚染問題に直接的に係わらなくても、何らかの関係性をもつとされる主体（この場合、石油会社等）が費用負担の責任を負っている。ここに見いださる環境費用の負担原則は、従来の応能・応益・応因といった各種の費用負担原則とは性格を異にする費用負担原則である。本稿では、汚染に対して直接的関係をもたない主体に対しても、一定の環境保全責任をもつものとして費用負担を行わせるための原則のことを、さしあたって「応責原則」と名付けておこう。

応責原則は PPP と同次元の費用負担原則とはとらえられない。すでに明らかなように、国際油濁補償基金においては、汚染問題を引き起こした直接的当事者に環境費用の負担を行わせることを前提とした上で、それを超えるものについて適用されている。つまり、国際油濁補償基金において、環境費用を PPP で賄うか、それとも応責原則で賄うかといったようなかたちで適用されているわけではないのであり、その意味で、応責原則は、PPP などのような従来の環境費用の負担原則よりも上位の費用負担原則として位置づけられる。より具体的には、環境被害をともなう活動に何らかの形で関係している主体に対して、それが直接的な意味で関係を持っていないとしても、関係の度合いに応じて、応能的な意味合いであれ、応益的な意味合いであれ、応因的な意味合いであれ、環境費用の負担責任を負わせる原則だといってよい。

例えば、タンカー油濁事故の場合、石油を受け取る石油会社等は、そこから発生する損害について法的には責任を負わされていない。しかしながら、タンカーが石油を海上輸送するための船舶である以上、そこから利益を得ているという応益的な意味合いにおいて費用を負担する責任を負っていると考えられる。これは、すでに述べたように、単純な「応益原則」ではなく、応益的な意味合いを含んだ「応責原則」による費用負担ととらえることができる。

応責原則は、各種の環境被害の発生そのものを未然に防止し、さらには、より質の高い環境を目指していくための予防的・先見的な環境配慮の重要性が高まっている時代に、その重要性が増すものと考えられる。すなわち、環境被害がますます拡大する中、予防的環境費用は、実際に汚染問題が起こっていない段階、したがって法的責任を負わされる主体が存在しない段階であっても、何らかの形で負担される必要がある。具体的には、前述の化学会社約 4000 社による基金に見られるように、環境基金を設置することによって、予想される環境被害ないし環境リスクをともなう活動に何らかの形で関係している主体に対して、環境費用の負担責任を負わせていくことが求められる。

環境基金においてみられる応責原則は、こうしたポジティブな意味合いでの環境費用が増大する時代において、環境費用負担の諸原則の中でもとりわけ重要な役割を果たすのではないと思われる。

4 まとめ 環境基金論の課題

以上、我々は国際油濁補償基金を中心に環境基金の具体的分析を進め、さらにそこで対象となっている環境費用とその負担原則について考察を行ってきた。それは、以下のように要約することができよう。

すなわち、油濁問題は、ネガティブな意味合いでの環境費用を発生させ、しかもそれは 69CLC/92CLC において規定される船主負担ではまかないきれないほど巨額に上ることが多い。そのうち、船主負担を超える補償については、国際油濁補償基金という一種の環境基金によって負担がなされている。したがって、国際油濁補償基金は、PPP では負担しきれない環境費用を負担するための制度としてとらえることができる。これを費用負担原則のレベルでとらえ直すならば、環境基金の費用負担原則は、従来の環境費用の負担原則として中心的位置を占めてきた PPP とは次元を異にする原則、すなわち応責原則とでも言うべきものとして把握できる。応責原則に基づ

く環境基金は、増大する環境費用を負担する新たな費用負担制度として重要性を増してきている。

ただし、以上の要約的結論は、あくまで国際的油濁損害賠償制度の現実を中心に分析した結果得られたものである。現実には、国際油濁補償基金以外にも、一種の環境基金とみなしうる基金制度は多数存在し、その数を増してきている^{xviii}。本稿で得られた結論は、国際油濁補償基金の分析に基づく限定的なものかもしれないが、各種の環境基金は、環境費用の有力な負担制度として数多く存在しているにもかかわらず、これまで焦点が当てられていないことも事実である。環境費用が増大し、その負担原則のあり方が問われている現在、各種の環境基金と、それが対象とする環境費用の諸類型や費用負担のあり方等の分析を通じて、新たな費用負担原則と、それに基づく制度についての政策論的ないしは理論的な枠組みが構築される必要がある。

ⁱ 寺西俊一「＜環境被害＞論序説」淡路剛久・寺西俊一編『公害環境法理論の新たな展開』日本評論社、1997年。

ⁱⁱ 寺西俊一「地球環境問題の経済的含意：『環境費用』論序説」『中小公庫月報』1993年11月号。同「＜環境コスト＞と費用負担問題」『環境と公害』第26巻第4号、1997年。座談会「“環境費用”の負担問題をどう考えるか」『環境と公害』第26巻第4号、1997年、における寺西俊一発言。

ⁱⁱⁱ アメリカの油濁補償は1990年油濁法(Oil Pollution Act of 1990)に基づいて行われる。その概要については、谷川久監修／東京海上火災保険株式会社船舶損害部編『アメリカ合衆国油濁法の解説』保険毎日新聞社、1993年、を参照。

^{iv} タンカー油濁研究会著『流出油事故の対策と処理』成山堂書店、1976年、12頁。

^v タンカー油濁研究会著、同上書、1頁。

^{vi} タンカー油濁研究会著、同上書、12頁。

^{vii} 69CLCは、「汚染損害」(pollution damage)を次のように規定している。「油を輸送している船舶からの油の流出又は排出（その場所のいかんを問わない。）による汚染によってその船舶の外部において生ずる損失又は損害(loss or damage)をいい、防止措置の費用及び防止措置によって生ずる損失又は損害を含む」（1条6号）。ただし、防止措置(preventive measures)とは「いずれかの者が汚染損害を防止し又は最小限にするため事故の発生後にとる相当の措置をいう」（1条7号）。92CLCでは、汚染損害に関して、環境悪化に対する賠償・補償については実際にとられる又はとられるべき合理的修復措置の費用に限る旨の但し書き(“compensation for impairment of the environment other than losses of profit from such impairment shall be limited to costs of reasonable measures of reinstatement actually undertaken or to be undertaken”)が加わった。このように、「汚染損害」は環境費用であるが、タンカー事故に起因する環境費用の全てを包摂するものではない。後述のナホトカ号事故のケーススタディに基づき、この点を明らかにしたものとしては、大島堅一・除本理史「ナホトカ号事故による沿岸被害と流出油防除体制の問題点」『環境と公害』第28巻第1号、1998年、を参照。

^{viii} PI保険に関しては、以下の文献を参照。タンカー油濁研究会著、前掲書、156-164頁。今泉敬忠著『英国P.&I.保険の研究』成文堂、1993年。山口光恒著『現代のリスクと保険』岩波書店、1998年、97-98頁。

^{ix} International Oil Pollution Compensation Funds, *Annual Report 1996*, London: International Oil Pollution Compensation Funds, n.d., p.28.

^x 一般基金と重大事故基金の区別は、ある締約国の拠出者が、当該締約国の条約加入以前に生じた損害の補償義務を負うべきでないという考え方による。Wu Chao, *Pollution from the Carriage of Oil by Sea: Liability and Compensation*, London: Kluwer Law International, 1996, p.98.

92 年基金においては、全加盟国の拠出油量が 7 億 5000 万トンを超えるまでの間、ある加盟国の拠出金の総額が全拠出金の 27.5% を超えた場合、当該国の拠出者への賦課はその総額が全拠出金の 27.5% となるように一律に減額されるキャッピングの制度があった。1997 年 5 月、92 年基金加盟国の拠出油量は 7 億 5000 万トンを超えたが、1997 年 10 月の基金総会における 1997 年拠出金の決定においても、キャッピングが行われた (International Oil Pollution Compensation Funds, *Annual Report 1997*, London: International Oil Pollution Compensation Funds, n.d., p. 28.)。なお、このキャッピング制度は 1998 年 5 月 15 日付で廃止されている。

^{xi} 前掲注 2 の諸文献を参照。

^{xii} COM (93) 47 final. グリーンペーパーについては、加藤一郎・森島昭夫・大塚直・柳憲一郎監修 / 安田海上保険(株)・(株)安田総合研究所編『土壌汚染と企業の責任』有斐閣、1996 年、に詳しい解説がある。

^{xiii} 『日本経済新聞』1998 年 8 月 15 日付。

^{xiv} 宮本憲一著『環境経済学』(岩波書店、1989 年)で指摘されているように(第 4 章第 2 節)、OECD における PPP と日本における PPP とでは大きな違いがあるが、ともに環境費用を第一義的には汚染原因者に負担させるという点において共通している。本稿では、このような環境費用の負担原則を「応因原則」と呼ぶことにする(寺西俊一、前掲「<環境コスト>と費用負担問題」、及び前掲座談会における寺西俊一発言を参照)。

また、上記『環境経済学』は、日本的 PPP の正しさを大きく評価しつつ、その限界も 3 点にわたって指摘しており、その第 3 点目として、「公害防止だけでなく環境を保全するとすれば、PPP だけでは、社会資本の整備、自然や街並みの保全、その他アメニティの保全のためには不十分である」(223 頁)と述べている。この点は、本稿の問題意識と共通するものがあり、非常に興味深い。

^{xv} ただし、船主が単純に汚染の原因者とはいえないという考え方もありうる。そのような考え方は、69CLC が採択された「海洋汚染損害に関する国際法律会議」(International Legal Conference on Marine Pollution Damage)でも示されている。同会議では、油濁損害は積荷が油だということによって起こるのであり、油濁は船舶ではなく積荷に起因するリスクなのだから、石油会社等の荷主に賠償責任を負わせるべきだという考え方や、船舶が裸用船されている場合は当該船舶は船主のコントロール下になるのだから、そのような場合は船主に賠償責任を負わせるべきではないといった考え方が示された。しかし、被害者救済を容易にするためには、責任を負う者を同定しやすい方がよいという判断から、最終的には船主に責任が負わされることになった。Wu Chao, *op. cit.*, pp.50-55.

^{xvi} 植田和弘「スーパーファンドの中間決算書：CERCLA から SARA へ」『公害研究』第 19 巻第 4 号、1990 年、15 頁。

^{xvii} 前掲座談会における大塚直発言。

^{xviii} 例えば、1996 年には、液化天然ガス(LNG)、液化石油ガス(LPG)、化学物質等に関して、国際的油濁損害賠償・補償制度と類似の枠組みを定めた「有害物質、危険物質の海上輸送に伴う損害についての責任と補償に関する国際条約」(HNS 条約)が採択された。